

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA DISTRIBUCIÓN DE OPORTUNIDADES EN EDUCACIÓN EN LAS REGIONES DE BRASIL: REFLEXIONES SOBRE EL REUNI Y PROUNI

Mônica Aparecida da Rocha Silva¹

Alex Pizzio Silva²

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es discutir en qué medida las políticas dirigidas a la ampliación del acceso y la equidad en la educación superior de Brasil, implementadas en el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), consiguieron romper con la desigualdad educativa presente en el territorio brasileño. Eso significa pensar la universidad como actor para el desarrollo regional. De este modo, realizamos una breve exposición del Programa de Apoyo a Planos de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni) y discutimos, también, el Programa Universidad para Todos (ProUni), como política de inclusión social orientada a la población afrodescendientes, indígenas, pobres y personas con discapacidad. Tanto el Reuni como el ProUni son políticas públicas plausibles y necesarias. Sin embargo, no han generado los efectos deseados, pues los problemas más significativos del sistema educativo nacional persisten. Por lo tanto, concluimos que, más allá de la cuestión del acceso es necesario, desarrollar estrategias de discriminación positiva en el ámbito regional. Igualmente, es importante desarrollar políticas públicas focalizadas, que sean capaces de disminuir las disparidades entre las regiones y posibilitar oportunidades reales para que los individuos obtengan las capacidades que realmente valoran.

Palabras clave: Políticas de Educación Superior; Oportunidades Educativas, Desarrollo regional.

¹Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Brasília (UnB), investigadora en el Programa de Posgrado en Desarrollo Regional (PPGDR) de la Universidad Federal de Tocantins (UFT). Correo Electrónico: monicars@uft.edu.br

² Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad del Vale de Río de los Sinos (Unisinos), investigador en el Programa de Posgrado en Desarrollo Regional de la Universidad Federal de Tocantins (UFT). Correo Electrónico: alexpizzio@uft.edu.br

1. Introducción

En las casi tres décadas que nos separan de la promulgación de la Constitución Federal de Brasil de 1988, observamos que hubo avances en las políticas de expansión y democratización de la educación superior en Brasil. La Constitución de los años 1980, conocida como la Constitución Ciudadana, dejó una importante contribución a la educación brasileña al definir que la educación era un derecho de todos, así como un deber del Estado y de la familia; la sociedad por su parte debía contribuir a la promoción e incentivación de los servicios educativos, a fin de concretar el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo.

Desde entonces, varias políticas y programas gubernamentales han sido implementados a través del Ministerio de Educación (MEC), con el objetivo de dotar al sistema educativo con recursos más eficaces y conducir a la nación a un nivel más elevado de desarrollo con justicia social. En otras palabras, se ha buscado, por medio de la educación, reducir las desigualdades sociales, entendidas como resultado de la desigualdad de oportunidades y posibilidades de vida que marcan históricamente la sociedad brasileña. Al mismo tiempo, estos esfuerzos han tratado de reposicionar el país en el escenario económico internacional (Pizzio, 2015).

Con todo, éste no ha sido un debate neutro, sino que de alguna manera u otra ha estado marcado por los dictámenes del mercado. El campo educativo ha sido objeto de distintos intereses y en consecuencia de conflictos que se fundamentan, la mayoría de las veces, en concepciones ideológicas contradictorias en relación con el modelo de desarrollo adoptado socialmente, la forma de participación social y la función que la educación debe desempeñar en ese contexto.

Tanto en los países desarrollados, como en los países en desarrollo existe cierto consenso en torno al papel de la educación superior tiene como factor de desarrollo. En Brasil, ese consenso ha sido un 'pretexto' para impulsar el debate acerca de los efectos de las políticas de ampliación al acceso a la educación terciaria, así como sus repercusiones en el mejoramiento de las oportunidades de vida, dado el contexto de profunda desigualdad educativa que caracteriza a las regiones brasileñas.

En este trabajo, queremos analizar algunas de las cuestiones implicadas en la relación entre educación superior y desarrollo regional. De esta manera, el centro del debate no es hacer una evaluación de la eficiencia de las políticas educativas, sino más bien averiguar sus efectos en la distribución de oportunidades educativas en las regiones de Brasil, entre la población vulnerable. Eso significa pensar la universidad como actor para el desarrollo regional. De este modo, el objetivo de este trabajo es discutir en qué medida las políticas dirigidas a la ampliación del acceso y la equidad en la educación superior de Brasil, implementadas en el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), consiguieron romper con la desigualdad educativa presente en el territorio brasileño.

En la primera parte de este texto, realizamos una breve exposición del Programa de Apoyo a Planos de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni), su relación con el debate acerca de la inclusión ciudadana por medio de la educación y los obstáculos que surgen para lograr la igualdad de oportunidades.

En la segunda parte de este trabajo, discutiremos el Programa Universidad para Todos (ProUni), como política de inclusión social orientada al sector de la población de bajos ingresos y posibilidades, negros, indios y personas con discapacidad.

Finalmente, realizamos algunas consideraciones acerca de la educación superior como mecanismo de superación de las desigualdades sociales.

2. La expansión de la educación superior en Brasil: el Reuni y la igualdad de oportunidades.

Las políticas públicas de educación superior pueden ser entendidas como: “los cursos de acción que pactan los distintos actores participantes en este nivel del sistema educativo nacional y que son dirigidos e instrumentados por el gobierno en la esfera de su competencia” (Mendoza, 2002: p.20). En esa perspectiva, desde la década de 1990, gobernantes de grande parte de los países latinoamericanos, han venido implementado una serie de reformas en sus sistemas educación superior. Las acciones más comunes han estado orientadas a cuatro ámbitos principalmente: políticas de expansión, de diversificación de las fuentes de financiamiento, de diferenciación institucional y de evaluación de la educación.

La diversificación y diferenciación institucional implicó la creación de nuevas modalidades – formatos institucionales diferenciados – de educación superior, así como la introducción de cambios en las practicas académicas, los perfiles organizacionales y las vocaciones académicas. Por ejemplo, se privilegió la enseñanza técnica a través de los denominados cursos secuenciales y de corta duración.

Las políticas de expansión, por medio de la diversificación y diferenciación institucional, tienen como principal meta ampliar el acceso a la educación superior sin sobrecargar el erario público y fue justamente esto lo que ocurrió en Brasil en los años 1990. En ese período, se crearon nuevos establecimientos de formación terciaria, sobre todo privadas, con distintos perfiles organizacionales.

Así, hubo un acentuado crecimiento de instituciones y consecuentemente de matrículas, sin embargo, esto no necesariamente se tradujo en una mayor equidad social, dado que el sistema acabó reproduciendo la desigualdad de oportunidades educativas, esto es, se terminó creando un modelo de institución para los ricos y otro para los pobres.

En Brasil, la desigualdad de oportunidades de acceso al nivel superior es histórica y ocurre en diferentes dimensiones (ingresos, color o raza, sexo, situación de discapacidad y región geográfica). En 2010, 52% de la población con edad entre 18 y 24 años siquiera habían concluido la enseñanza media. No obstante, si lo comparamos con datos anteriores, podemos decir que hubo una mejoría en la proporción de jóvenes que declaraban haber tenido acceso a la educación superior. En 2000, la proporción era de apenas 9.1%, mientras que en 2010 era de 18.7% en 2010 (Corbucci, 2014). Aun así, el índice global de ingreso a la educación superior continúa siendo preocupante.

En las últimas décadas, el aumento de la demanda por educación superior provocada por la ampliación de la tasa de conclusión de la educación básica y las directrices de organismos internacionales – que dictan las reglas del juego a los países en desarrollo - llevaron gobernantes de distintos países de América Latina a pensar en diversas acciones para el incremento de la oferta de plazas o matrículas en este nivel. En Brasil, desde la década de los 1990, gobernantes tanto de partidos de derecha, como de izquierda, han venido adoptando políticas para la ampliación del acceso a la educación superior. No obstante, es importante destacar que las estrategias sí han sido distintas, una vez que el proceso decisivo de construcción de una política pública (*policy*) siempre se ve afectado por la orientación política (*politics*) vigente en un determinado gobierno.

Durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), la expansión se dio principalmente a través de la creación de instituciones privadas y nuevas modalidades de enseñanza, como ya señalábamos anteriormente, lo cual posibilitó el crecimiento de la oferta de plazas. Según Alcántara y Rocha Silva (2006: p. 17):

La diversificación institucional se llevó a cabo por medio de la creación de nuevas modalidades de educación superior y también con transformaciones en los perfiles organizacionales y las vocaciones académicas. Por ejemplo, con el establecimiento de carreras cortas, que forman parte de la enseñanza tecnológica. Estas carreras tienen una duración de dos a tres años, están enfocadas exclusivamente para el mercado de trabajo. El número de carreras tecnológicas pasó de 364 en 2000 a 636 en 2002 (74.7%), según datos del INEP (Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas), del 2004. En lo que se refiere a la expansión de la educación superior, se observa que el sistema ha venido creciendo a través de las IES privadas. Con base en datos del INEP (2004), se puede notar que en el período de 1993 a 2002, el sector privado creció 221.2% y de 1,644 IES registradas en 2002, sólo 195 son públicas, representando el 11.9%, mientras que 1,437 son particulares, correspondiendo el 88.1%.

En el gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y con continuidad en el gobierno de la presidenta Dilma Rouseff (2011-2014) – guardadas las debidas proporciones – la educación superior brasileña, nuevamente se reestructuró. El enfoque de la política educativa pasó de la diversificación a la ampliación de las oportunidades, sobre todo para estudiantes afro descendientes, indígenas y pobres, por medio de políticas de discriminación positiva, que buscaron garantizar el acceso y la permanencia en este nivel de enseñanza.

El 24 de abril de 2007, el entonces presidente Lula da Silva sancionó el Plano de Desarrollo de la Educación (PDE), cuyo principal objetivo fue mejorar la educación en el país en todos sus niveles. De entre las principales acciones del PDE se destacan la duplicación de las plazas estudiantiles en las universidades federales, la ampliación y apertura de las carreras nocturnas, y el combate a la deserción universitaria. Igualmente, en consonancia con el PDE, el Gobierno Federal instituyó, el 24 de abril de 2007, por medio del Decreto nº 6.096, el Programa de Apoyo a Planos de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni). De acuerdo con el art. 1º del referente Decreto, tiene como objetivo “crear condiciones para la ampliación del acceso y permanencia en la educación superior, en el nivel de pre-grado, para el mejor aprovechamiento de la estructura física y de los recursos humanos existentes en las universidades federales”.

Así, en el periodo de 2003 a 2013, la educación superior pública tuvo un crecimiento significativo, en comparación con los años anteriores, pasó de 207 instituciones de educación superior (IES) en 2003 a 301 en 2013. Sin embargo, a pesar de que la política se enfocó en la expansión de la educación superior pública, el sector privado continuó creciendo; pasó de 1,652 IES en 2003 a 2,090 en el año 2013 (INEP, 2015). La estrategia utilizada redundó en la ampliación de la oferta de plazas para el pre-grado; en la red federal de educación superior se crearon 14 nuevas universidades, entre 2003 y 2010, y más de 100 nuevos *campi*. La expansión de la red ocurrió fundamentalmente por la creación de nuevas universidades federales, así como por la interiorización de los *campi* universitarios. El número de municipios atendidos por las universidades pasó de 114 en 2003, a 237 a finales de 2011.

El debate sobre la ampliación de las oportunidades educativas y sociales tiene relación directa con la creencia de que las sociedades deben tratar a sus miembros de manera igualitaria, tanto en el sentido formal como en el material. Ese presupuesto junto con la premisa que vincula a la educación con la disminución de las desigualdades sociales, se constituyeron en ideales que impregnaron el pensamiento social del siglo XX. El primero se sustenta en la idea de que las personas deben ser tratadas como iguales en todas las esferas institucionales que afectan la vida. La segunda se apoya en la suposición de que la

educación – más allá de su contribución al crecimiento económico y al desarrollo científico y tecnológico que puede proporcionar a una nación – debe constituirse en un elemento fundamental a permitir la movilidad social de los ciudadanos, por medio de la identificación del talento y del esfuerzo individual, independientemente de los orígenes sociales de los individuos.

De acuerdo con Rocha Silva (2007), la educación posee, por lo tanto, importantes componentes simbólicos y culturales que no deben ser relacionados simplemente con la lógica económica, es decir, la educación no puede ser vista sólo como un valor económico. Este planteamiento es contrario al pensamiento reduccionista de algunos economistas de la educación, que sostienen que si “[...] la instrucción eleva las futuras rentas de los estudiantes, tendremos una inversión. Es una inversión en el capital humano, sobre el tipo de habilidades adquiridas en las escuelas” (Schultz, 1973: p.25).

En contraposición la teoría del capital humano, Amartya Sen (2000) intenta situar la discusión sobre el papel de la educación más allá del mero desarrollo económico. De acuerdo con él, la educación como inversión en capital humano no debe restringirse sólo al aumento de las posibilidades de producción. Sen propone, entonces, el concepto de capacidad humana con base en el siguiente argumento:

Si la educación hace una persona más eficiente en la producción de mercancías, tenemos entonces claramente un aumento de capital humano. Esto puede aumentar el valor de la producción en la economía y también la renta de la persona que recibe educación. Pero hasta qué punto con el mismo nivel de renta una persona puede beneficiarse de la educación – al leer, comunicarse, argumentar, tener condición de escoger estando bien informada, ser tratada con más consideración por los otros (*¿status?*) etcétera. Los beneficios de la educación, por lo tanto, exceden su papel **como capital humano en la producción de mercancías** [las negritas son nuestras]. La perspectiva más amplia de la capacidad humana tendría en consideración – y valoraría – esos papeles adicionales (*ibid*: p.332). [Traducción propia]

De acuerdo con Sen, el desarrollo debe ser entendido como una forma de libertad política, económica y social de los individuos, de ahí la necesidad de que el capitalismo sea construido con base en un poderoso sistema de valores y normas. En ese sentido, el concepto de capacidad humana es más amplio del que el de capital humano, porque expresa la idea de que los seres humanos no son meramente medios de producción sino que, por el contrario, constituyen la finalidad de todo el proceso.

Conforme a nuestro entendimiento, la capacidad humana está directamente asociada a la igualdad de oportunidades, dado que, el desempeño, en el ámbito de ese debate, se encuentra vinculado de forma directa a la cuestión del acceso a la educación. De esa forma:

En una sociedad en que todas las personas tengan acceso a las mismas condiciones educativas, tanto en términos de cantidad como de calidad, las diferencias que puedan existir en el éxito escolar serían atribuibles a las distintas capacidades individuales: inteligencia o habilidades cognitivas. Por el contrario, en una sociedad donde las personas de distintos niveles socioeconómicos tengan acceso a diferentes tipos y cantidades de educación, la realización educativa que los adultos presentan puede deberse en parte a las cualidades individuales, pero posiblemente refleje más las diferentes oportunidades de acceso a la

educación que tienen los grupos sociales a que pertenecen. [...] En términos estrictos no existe desigualdad natural. Existen diferencias naturales que pueden ser usadas para clasificar las personas en una jerarquía. Pero tal jerarquía es siempre una construcción social, nunca natural, pues jerarquización supone clasificaciones que necesariamente son de origen cultural (Solera, 2005: pp. 217-219). [Traducción propia]

En esa línea de pensamiento, la educación sería capaz de convertir el talento y el esfuerzo en indicadores sociales identificables para la selección profesional y determinante de la posición que se ocupa en la sociedad. Por lo tanto, ya sea como elemento condicionante de las oportunidades de vida, o como elemento distintivo de la condición social, la educación ha tenido un lugar de preponderante en la dinámica societaria. En ese sentido, se puede afirmar que, guardadas las diferencias entre las estrategias utilizadas y los resultados obtenidos, en las últimas décadas, los gobernantes brasileños ha apostado en la educación como medio de desarrollo socioeconómico y de reducción de las desigualdades sociales en el país. En esta misma perspectiva, Sobral (2000) afirma que:

La educación es importante para el país como condición de competitividad, en el sentido de permitir la entrada en el nuevo paradigma productivo que está basado, sobre todo, en el dominio del conocimiento. Además, la educación también es considerada relevante en lo que se refiere a su papel de disminución de las desigualdades sociales, o sea, como promotora de ciudadanía social. De esa forma, el desarrollo se obtiene a través de una mayor competitividad de los individuos, de las empresas y del país en el mercado internacional, así como a través de una mayor participación social de los ciudadanos. (Sobral, 2010: p.6). [Traducción propia]

Las políticas dirigidas a la ampliación del acceso a la educación superior, de las últimas dos décadas, tuvieron la intención de promover la democratización de este nivel de enseñanza, como fundamento para una distribución más equitativa de las posibilidades de vida y a través de una mayor igualdad de oportunidades. En ese sentido:

Las políticas públicas de expansión de la matrícula e inclusión social constituyen un paso importante en la lucha por la superación de las desigualdades. Particularmente, para los jóvenes de las clases pobres, pero también para el país en general, la expansión de la matrícula representa un alto valor, para esos jóvenes que, además de las vulnerabilidades económicas, en general llegan al nivel superior con bajos repertorios educativos y culturales, cada año de escolaridad puede significar ganancias salariales, aumento en el padrón de consumo, elevación de la autoestima y de las posibilidades de alcanzar mejores posiciones sociales. (Sobrinho, 2010: p.1238). [Traducción propia]

Este conjunto de cuestiones, además de la tradicional visión que caracteriza a la universidad brasileña, sobre todo la pública, como un lugar reservado a la élite, conforma un complejo escenario a ser enfrentado. No es necesario avanzar más en la reflexión, para comprender que la intención de la política de expansión se vinculó a la concepción, según la cual, el acceso a la educación superior es una determinante para el establecimiento de una sociedad más equitativa.

3. Políticas públicas de la inclusión socioeducativa en la educación superior brasileña: el caso del ProUni.

A pesar de que en las últimas décadas el énfasis de las políticas se ha depositado en la expansión de la educación superior pública – por medio del Programa de Apoyo a Planos de Restructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reuni) – en el gobierno de Lula da Silva, se implementaron otras acciones para posibilitar la ampliación del acceso a la educación superior, como el Programa Universidad para Todos (ProUni), cuya finalidad ha sido expandir el acceso de la población de baja renta o ingresos a la educación superior privada.

Cabe destacar que, en Brasil, el sector privado aún representa aproximadamente 87% del total de IES existentes en el país y su participación en total de matrículas de pregrado es de 74% (INEP, 2014). De acuerdo con el Censo de la Educación Superior de 2015, existen en el país 8,027,297 estudiantes matriculados en el pre-grado, 6,075,152 están en IES privadas y apenas 1,925,145 en el sector público. La tasa de jóvenes en el grupo de edad, entre los 18 y los 24 años matriculados en instituciones de educación superior públicas y privadas es de 15.10%, considerando la relación edad-serie, mientras que la tasa bruta es de 28.7% (INEP, 2014).

El Programa Universidad para Todos (ProUni) fue creado por el Gobierno Federal en 2004 e institucionalizado por la Ley nº 11.096, el 13 de enero de 2005. Como ya hemos señalado, este Programa, tiene como finalidad incrementar el acceso a la educación superior, por medio de la concesión de becas de estudios integrales y parciales, del 50%, destinadas a los estudiantes matriculados en IES privadas. Se pretende, también, configurarlo como una política de inclusión social, ya que abarca el sector de la población con bajos ingresos, negros, indios y personas con discapacidad.

El ProUni otorga una mensualidad al estudiante, que es seleccionado con base en la calificación obtenida en el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM) y su situación económica. Los criterios que se siguen son los siguientes: beca integral, para las personas con ingresos familiares brutos hasta de un salario mínimo y medio y beca parcial, para las personas con ingresos familiares brutos de hasta 3 salarios mínimos. Igualmente, un porcentaje de las becas está reservado para aquellos maestros que quieren hacer su licenciatura y que han sido aprobados en instituciones públicas, para las personas autodeclaradas como negras o indígenas y, por supuesto, para las personas con discapacidad. En contraparte, el gobierno ofrece exención fiscal a aquellas instituciones de educación superior privadas que participen del Programa.

En el periodo de 2005 a 2015, el ProUni ofertó más de 1,4 millones de becas para estudiantes. Del total de beneficiarios, 1,049,645 obtuvieron beca integral, lo que corresponde al 70%, y 447,580 beca parcial, que representa el 30% (SISProUni, 2015).

De acuerdo con el sistema del PROUNI, de 2005 a 2014, (SISProUni: 2015), las mujeres ocuparon 52% de las plazas; en cuanto a la raza, la población blanca representó 45.8% de los becarios, la parda 32.2%, la negra 12.6%, la amarilla 1.8%, la indígena 0.1% y la población denominada como ‘no informada’ 1.6%. Por su parte, las personas con discapacidad sólo abarcaron el 1% del total de las becas y, finalmente, los profesores de las escuelas públicas sumaron también el 1%, lo que significó un total de 12,225 educadores.

El ProUni, a pesar de presentarse como una importante política de inclusión socioeducativa, ha generado algunos señalamientos, sobre todo en relación al bajo porcentaje de la participación de la negros, pardos e indígenas. En especial, si consideramos que, en el 2010, los jóvenes pardos y negros presentaban

“desventajas de 60% a 65% en relación a blancos, en lo que concierne al acceso a la educación superior” (Corbucci, 2014: p. 21).

El ámbito académico, también se han hecho diversos cuestionamientos al ProUni, por ejemplo, ¿en qué medida éste puede considerársele un instrumento de democratización de acceso a la educación superior, ya que no prioriza la permanencia de los estudiantes en las plazas disponibles?, o bien, ¿es posible que el Programa esté actuando como forma de estímulo a la expansión de instituciones privadas? De acuerdo con Catani *et. al.*, (2006), con base en el análisis de la trayectoria jurídica desde la formulación de la ley del Programa y su desarrollo posterior, es posible afirmar que el gobierno Lula atendió a las presiones de la iniciativa privada. En lo que se refiere a la presión de las IES privadas, cuando de la tramitación del Proyecto de Ley en el Congreso, Sguissardi (2006) señala que:

El programa (...), en la forma en que fue aprobado y está siendo implementado, fortalece las instituciones privadas comerciales de enseñanza. (...). A cambio de la exención de un conjunto de impuestos por las IES privadas - el programa es mucho más interesante para las instituciones con fines lucrativos - se aprobó la posibilidad de intercambiar aproximadamente el 10% de las vacantes o el 8,5% del ingreso bruto, la forma de becas para alumnos egresados de escuelas públicas (Sguissardi, 2006: 1043). [Traducción propia]

En la visión de estos autores, el ProUni sólo prioriza el acceso y la permanencia de los estudiantes en las plazas disponibles, lo que le impide alcanzar los resultados que se le han establecido.

El ProUni atiende a la población de bajos ingresos y, en ese sentido, es esencial que el gobierno tenga igualmente acciones dirigidas al aseguramiento de la permanencia de los estudiantes, ya que éstos necesitan recursos financieros para la manutención de sus necesidades básicas (alimentación y vivienda, entre otros) y cuando éstas no son atendidas, los alumnos tienden a abandonar sus estudios.

También, podemos cuestionar en qué medida la calidad de la enseñanza está siendo asegurada a los beneficiarios del ProUni y del Reuni. Conforme a los datos que presentamos anteriormente, la expansión de la educación superior se ha dado paulatinamente, pero, ¿hasta qué punto se podrán disminuir las desigualdades regionales, en lo que respecta a las oportunidades educativas?

En la próxima sección, hacemos un análisis sobre la calidad de la educación superior brasileña y de su distribución en las regiones. Para ello, recurrimos a las bases de datos del Índice General de Carreras Evaluadas de la Institución – (IGC, 2015) y el Censo de la Educación Superior de 2015, desarrollados por el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas Anísio Teixeira (INEP), las cuales nos servirá como base empírica para valorar el potencial de las políticas de expansión y acceso como mecanismos de reducción de las asimetrías educativas y regionales.

4. La educación superior como medio para la superación de las desigualdades sociales

La reflexión que aquí proponemos no puede estar completa sin hablar de la evaluación de la calidad de la enseñanza superior ofertada en Brasil. En ese sentido, es extremadamente útil recurrir al Índice General de Carreras Evaluadas de la Institución (IGC), y al Censo de la Educación Superior, ambos elaborados por el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas Anísio Teixeira (INEP). En el caso del IGC, se trata de

un indicador de calidad³, que evalúa a las IES, por medio de niveles que varían de 2 a 5. El Censo, por su parte, es el instrumento de investigación más completo de Brasil sobre las IES que ofertan carreras en el pre-grado y sobre secuencias de formación específica, más allá de sus estudiantes y profesores.

A partir de los datos del ICG (2015), elaboramos la tabla 1 acerca de la evaluación cualitativa de las instituciones de educación superior y su distribución en las regiones de Brasil. Como podemos observar, existe una gran disparidad en relación a la distribución cuantitativa y cualitativa de las IES por regiones en el territorio brasileño.

Tabla 1. Distribución de las IES por franja de clasificación y región

Clasificación	Franja 2 y 3	Franja 4 y 5
Norte	23	1
Nordeste	33	14
Centro Oeste	11	8
Sudeste	48	39
Sur	26	27
Total de IES	141	89

Elaboración propia con datos del INEP, Censo de educación Superior 2015.

Esa disparidad se acentúa, cuando constatamos que de las 20 IES mejor evaluadas, 17 se encuentran en el eje sur y sudeste. Igualmente, de las 20 instituciones mejor rankeadas, 19 son públicas y sólo hay una privada de carácter confesional. La relevancia de este dato se acentúa, toda vez que, justamente en esas regiones, la desigualdad de ingreso por raza es más grande, con la predominancia de estudiantes blancos, como podemos ver en la tabla 2.

Tabla 2. Matrículas en cursos de graduación presenciales y a distancia por color/raza

Unidad de la Federación/ Categoría Activa.		Matrículas en cursos de graduación presenciales y a distancia por color/raza							
		Total	Blanca	Negra	Parda	Amarilla	Indígena	Información no disponible	No declarado
Brasil		8.027	2.903	0.429	1.743	0.116	0.032	0.390	2.412
	Pública	1.952	0.693	0.130	0.465	0.027	0.009	0.106	0.518

³ Para mayor detalle de los componentes y de los cálculos que realiza el ICG, ver: <http://portal.inep.gov.br/indice-geral-de-cursos-igc->

Sudeste		3.618	1.500	0.202	0.637	0.055	0.009	0.116	1.096
	Pública	0.672	0.287	0.035	0.114	0.012	0.001	0.025	0.194

Nota: Las cifras están en millones de personas

Elaboración propia con datos del INEP, Censo de educación Superior 2015.

Con los datos de la tabla 2, constatamos que, de los casi dos millones de alumnos matriculados en la red pública brasileña, poco más de 1.32 millones son auto declarados por raza. De estos, 52% son blancos, 9.8% negros corresponden, 35% son pardos, 2% y menos del 1% son indígenas. Específicamente, en la región sudeste, las cifras llegan a 451,762 estudiantes, siendo 64% blancos, 8% negros, 25% pardos, y amarillos e indígenas suman 3%.

Tabla 3. Distribución general de la IES públicas por región e ICG

	ICG 2	ICG 3	ICG 4	ICG 5
Región Norte	2	18	1	0
Región Nordeste	0	26	16	0
Región Centro Oeste	0	6	7	1
Región Sudeste	0	10	18	8
Región SUR	0	8	18	2
Total de IES por ICG/Región	2	68	60	11

Elaboración propia con datos del INEP, Índice General de Cursos 2015.

La tabla 3 muestra la marcada desigualdad regional en lo que respecta a la calidad de la educación ofertada en las IES de Brasil. Las carreras ofrecidas por las instituciones localizadas en las regiones sudeste y sur poseen los rangos más elevados, en cuanto que el concepto 2 (más abajo) es notorio, por ejemplo, en la región norte.

Otro punto por destacar es la distribución de docentes por titulación en las regiones. Conforme datos del Censo de la Educación Superior de 2015, Brasil posee cerca de 110,000 docentes con titulación en nivel de doctorado. De este total, 67% se encuentran en regiones sur y sudeste. La región norte, una de las regiones que más concentra desigualdades en el país, posee apenas 0.5% del contingente de doctores. Del número total de doctores, 71.8% se encuentran en las instituciones públicas y apenas 18.2% están en las instituciones privadas. En cuanto en las IES públicas, 84% del cuerpo docente está formado por doctores y **maestros**, esta proporción no se observa en las IES privadas que concentran docentes con titulación en nivel de especialización y maestría.

Los datos son extremadamente significativos, ya que, como podemos constatar, la expansión de las instituciones federales, que son todas públicas, por medio del Reuni, no afectó de modo positivo la disparidad de distribución de los doctores en las regiones brasileñas. Considerando que la calidad de la

educación posee íntima relación directa con la formación de los docentes, la desigualdad en la calidad en la oferta educativa acaba por reproducir los mismos padrones de desigualdad regional.

4. Consideraciones Finales

En este trabajo, discutimos algunas de las políticas orientadas a la expansión y acceso a la educación superior brasileña. Buscamos comprender en qué medida esas formas alternativas de enfrentar la desigualdad de oportunidades educativas en el territorio brasileño, están rompiendo con el *status quo* o si sólo están contribuyendo a su reproducción. Tanto el Reuni como el ProUni, entendidos como instrumentos para la ampliación del acceso y equidad de la educación superior, son políticas públicas plausibles y necesarias. Sin embargo, no han generado los efectos deseados, pues los problemas más significativos del sistema educativo nacional persisten.

Algunos de los obstáculos que intervienen en la poca efectividad de esas políticas son: la baja calidad de la educación básica ofertada por el sistema público; la persistencia de la redistribución desigual de la riqueza y del conocimiento en el territorio brasileño, la deuda histórica del Estado con sus indígenas y negros y, finalmente, la mala gestión de las políticas públicas, que muchas veces da prioridad en el proceso de toma de decisiones a los intereses de los actores con mayores recursos, dejando de lado las demandas de los ciudadanos.

De esta manera, a pesar de que las políticas de expansión y acceso a la educación superior han posibilitado el ingreso a la universidad de personas provenientes de colectivos socialmente vulnerables, aún se observan la existencia de 'islas de excelencia' – la mayoría universidades públicas – en las regiones económicamente más desarrolladas, es decir, la disparidad en la distribución cualitativa y cuantitativa de las IES por regiones aún persiste en el territorio brasileños.

Como ya señalábamos, en el eje sur y sudeste, que son las regiones más desarrolladas desde el punto vista socioeconómico, es donde la desigualdad por raza está más acentuada, con el predominio de los estudiantes blanco.

Por lo tanto, concluimos que, más allá de la cuestión del acceso es necesario, desarrollar estrategias de discriminación positiva en el ámbito regional. Igualmente, es importante desarrollar políticas públicas focalizadas, que sean capaces de disminuir las disparidades entre las regiones y posibilitar oportunidades reales para que los individuos obtengan las capacidades que realmente valoran. Esas estrategias requieren que el sistema educativo se implique como un todo y no sólo el subsistema de educación superior. En otras palabras, necesitamos políticas que produzcan efectos estructurales, modificando el *status quo*.

REFERENCIAS

LIBRO

Alcántara, Armando y Rocha Silva, Mônica Aparecida da (2006), *Semejanzas y diferencias en las políticas de educación superior em América Latina: cambios recientes em Brasil, Chile y México*. En João dos Reis, João Ferreira y Deise Mancebo, (orgs.), *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Brasil. Editora Alínea.

Corbucci, Paulo (2014), *Evolução do Acesso de Jovens à Educação Superior no Brasil. Texto para discussão, no. 1950*. Brasil. IPEA.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2004). *Censo de Educação Superior*. Brasil, INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2014). *Censo de Educação Superior*. Brasil. INEP.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2015). *Censo de Educação Superior*. Brasil, INEP.

Mendoza, Javier (2002), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador*. México. UNAM-CESU, Miguel Ángel Porrúa.

Rocha Silva, Mônica Aparecida da (2007), *A institucionalização da avaliação da educação superior: uma análise comparada do Brasil e do México*. Brasil. Universidade de Brasília (Tesis de doctorado).

Sen, Amartya (2000), *Desenvolvimento como liberdade*. Brasil. Companhia das Letras.

Sistema do Programa Universidade para Todos (SISPROUNI) (2015), *Dados relativos ao ProUni de 2005-2015*. Brasil. MEC.

Schultz, Theodore (1973), *O valor econômico da educação*. Brasil. Zahar.

Solera, Carlos (2005), *Sete grandes debates sobre a desigualdade social*. En Antonio, Cattani y Laura Diaz (orgs.), *Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas*. Brasil. UFRGS.

PERIÓDICO

Catani, Afranio; Ana, Hey; Renato Gilioli (2006), "PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?", *Educar, Curitiba*, núm.28, pp. 125-140.

Sguissardi, Valdemar. A reforma universitária no Brasil 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro (2012), *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v. 27, n. 96, p. 1021- 1056, out. 2006.

Sobral, Fernanda (2000), "Educação para a competitividade ou para a cidadania social?" *São Paulo em perspectiva*, vol. 14, núm.1, pp. 3-11.

Sobrinho, José (2010), "Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão", *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 31, núm. 113, pp. 1223-1245.

Pizzio, Alex (2008), "As políticas sociais de reconhecimento como elemento de redução das desigualdades sociais", *Ciências Sociais Unisinos* 44 (1), janeiro/abril. pp. 80-86.

ELECTRÓNICA

Ministério de Educação (2007), *O Plano Desenvolvimento da Educação: razões princípios e programas*. Brasília, Ministério de Educação, disponible: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>> (consulta: 12 de febrero de 2017).

Diário Oficial da União (2005), *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - ProUni: regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei nº 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências*, Brasília, D.F., Diário Oficial da União, disponible: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm> (consulta: 5 de julio de 2017)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2017), *Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)*, Brasília, Gobierno de Brasil, INEP, disponible: <http://enem.inep.gov.br/#/antes?_k=b98292> (consulta: 27 de julio de 2017).

Ministério da Educação (MEC) (2017), *Programa Universidade para Todos (ProUni)*, Brasília, Gobierno de Brasil, MEC, disponible: <<http://prouniportal.mec.gov.br/>> (consulta: 26 de julio de 2017).

Ministério da Educação (MEC) (2017), *Reestruturação y Expansión de las Universidades Federales (Reuni)*, Brasília, Gobierno de Brasil, MEC, disponible: <<http://reuni.mec.gov.br/>> (consulta: 7 de marzo de 2017)

Ministério da Educação (MEC) (2017), *O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)*, Brasília, Gobierno de Brasil, MEC, disponible: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>> (consulta: 25 de julio de 2017).

Ministério da Educação (MEC) (2017), *Sistema de Seleção Unificada (SISU)*, Brasília, Gobierno de Brasil, MEC, disponible: <<http://sisu.mec.gov.br/>> (consulta: 2 de junio de 2018).

Ministério da Educação (MEC) (2017), *Coordinação de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES)* Brasília, Gobierno de Brasil, MEC, disponible: <<http://www.capes.gov.br/uab>> (consulta: 02 de junio de 2018).